

# ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS AMBIENTAIS REGIONAIS: ENTRE A RESISTÊNCIA E A UTOPIA, ALGUMAS REFLEXÕES<sup>1</sup>

*Jussara da Silva Tavares\**  
*Vera Lucia S. Botta Ferrante\*\**

## **Resumo:**

Este trabalho tem como objetivo central a compreensão e análise da eficácia da atuação ambiental das Organizações Não-Governamentais que estão inseridas na região da Bacia Hidrográfica dos rios Turvo e Grande, e suas relações com os demais atores que militam nesse campo interativo, para entendimento do que está sendo construído nestes espaços regionais relativo à questão ambiental. Material e métodos: pesquisa direta junto às ONGs. selecionadas e revisão bibliográfica: ONGs, legislação ambiental e democracia participativa. Resultados: participação no levantamento de dados para o diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos e estabelecimento de diretrizes técnicas para a elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica do Turvo Grande – Relatório Zero e junto ao Comitê de Bacia do Turvo e Grande, ações em Educação Ambiental e reflorestamento/revegetação de parte de mata ciliar e proteção de nascentes. Conclusão: as ONGs ambientalistas têm desempenhado o papel de protagonistas no processo de transformação social, com representatividade e competência para agregar pessoas, instituições e recursos em defesa do meio ambiente. Sua atuação apresenta evidências de que é possível a superação/mitigação dos agravos ambientais e contribui para uma reflexão sobre o meio ambiente, formas de organização e participação popular. A ação das ONGs é muitas vezes inviabilizada pelo jogo de interesses que movimentam os bastidores da

---

<sup>1</sup>Este artigo está baseado em parte da tese de mestrado "Organizações Não-Governamentais Ambientais na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos dos Rios Turvo e Grande: entre a resistência e a utopia", apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Uniara, sob a orientação da profa. Dra. Vera Lucia S. Botta Ferrante.

\* Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente do Centro Universitário de Araraquara – Uniara.

\*\* Coordenadora do curso de Mestrado do Programa de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente e do PIBIC/CNPq/Uniara do Centro Universitário de Araraquara – Uniara, Doutora em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

questão ambiental. Pressões de empresários, falta de vontade política dos governantes em romper com a cultura do favor levada adiante em relação aos grandes interesses, fazem parte do circuito de inibições que muitas vezes emperra as ações das ONGs.

**Palavras-chave:** ONGs, Meio Ambiente, Democracia Participativa.

### **Introdução**

O crescimento das demandas sociais e ambientais não contempladas por ações do Estado (primeiro setor), seja por sua omissão ou ineficiência, nem satisfeitas pelo mercado (segundo setor) posto que insuficientes e, em alguns casos até mesmo contrapostos são fatores que propiciaram a expansão do Terceiro Setor, mais especificamente das Organizações Não-Governamentais, que têm atuado com o próprio Estado e, até mesmo com o mercado, de forma a suprir estas demandas na defesa de direitos e acolhimento das necessidades coletivas, dentre elas, o equilíbrio ambiental.

A urgência da intervenção na prevenção e/ou recuperação da degradação ambiental tem propiciado novas percepções e ampliado as definições de democracia participativa que se incorporam à temática do meio ambiente, ultrapassando limites políticos, ideológicos e territoriais, levando à discussão/busca de uma nova ética mundial e, assim, motivando a sociedade civil que, através das ONGs e outros movimentos, lutam em defesa da preservação dos recursos naturais e acesso a bens coletivos como a água e o ar, em qualidade e quantidade suficientes e necessários à vida.

Apesar da conotação global da temática ambiental, as ações negativas e/ou positivas junto ao meio ambiente se dão, originalmente, no âmbito da ocupação do espaço geográfico localizado regionalmente, com impactos, estes sim, repercutindo em todo o planeta. Portanto, da mesma forma que o entendimento da problemática da degradação ambiental é global, a solução perpassa pela interação de atores sociais locais, de tal sorte que as políticas ambientais têm que ser examinadas nos seus diferentes níveis de planejamento e execução.

Deste modo, a compreensão da unidade de ações articuladas com os sujeitos sociais, neles incluídas as ONGs, enquanto fator de solução para o enfrentamento dos agravos ambientais como uma problemática planetária tem sido a tônica de todas as representações expressivas mundialmente. Neste sentido, a sociedade civil tem se articulado, participado em conselhos, comitês, fóruns locais, globais e demais instâncias, expressão da efetivação da democracia participativa, de forma individual ou organizada em ONGs, as quais apresentam maiores iniciativas de articulação e, ao mesmo tempo, de ampliação da abrangência de suas ações, podendo influir nos

espaços político-administrativos estabelecidos, na proposta de políticas públicas que garantam os direitos dos cidadãos.

Neste artigo vamos abordar o estudo realizado em ONGs ambientais inseridas na UGRHI 15, com o objetivo de compreender e analisar a eficácia da atuação ambiental das Organizações Não-Governamentais – ONGs e suas relações com os demais atores que militam nesse campo interativo, a partir da definição da questão ambiental como uma problemática de toda a sociedade, abrindo brechas para discutir o que facilita e as dificuldades existentes, no âmbito das políticas públicas ambientais vigentes em espaços regionais.

Neste sentido, em relação às ONGs optou-se por trabalhar com aquelas que tinham visibilidade pública e, através de listagem junto ao Programa Estadual de Apoio às ONGs (PROAONG), que é vinculado à Coordenadoria de Educação Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, obteve-se os dados de 7 entidades inseridas na Unidade de Gerenciamento em Recursos Hídricos – UGRHI 15, sendo certo que, embora o banco de dados da Secretaria Estadual do Meio Ambiente não seja o único a listar as ONGs ambientais, sua representação enquanto órgão ambiental estadual que congrega e direciona todas as atividades ambientais, levou a esta opção.

De posse dos endereços, telefones e e-mail das ONGs fez-se um primeiro contato por telefone e a seguir o envio de um questionário para estabelecer um perfil preliminar das organizações, abordando aspectos relacionados ao tempo de constituição das ONGs, recursos físicos, financeiros e humanos, suas parcerias, eventuais tutelas jurisdicionais, finalidades, formas de ação e um diagnóstico ambiental de seu território, segundo a visão dos ativistas.

Com a resposta do questionário, realizou-se o estudo de campo completando, assim, eventuais dúvidas/inconsistências nas respostas apresentadas, quando foram visitadas 5 ONGs, posto que 2 não foram encontradas nos endereços, e-mails e telefones disponíveis ou estavam inativas. Com esta amostra, selecionou-se as ONGs que viriam a se tornar o objeto de estudo, resultando na escolha da Associação de Populações Vulneráveis – APV, na cidade de São José do Rio Preto, Associação Ecologistas de Monte Alto – Pé da Serra, na cidade de Monte Alto e Organização Não-Governamental ANGICO, na cidade de Cajobi, como objeto do presente estudo.

### **As ONGs e a questão ambiental**

O conjunto de organizações da sociedade civil, entidades oficialmente registradas ou não, em sua expressão coletiva e no plano de reflexão dos atores individuais evidencia um momento de grandes contradições, tensões e dúvidas quanto à estratégia

adequada, seja para viabilizar um projeto societário, seja para a realização da própria prática cotidiana. As ações para um desenvolvimento, nem sempre sustentável, avançam num ritmo acelerado, devendo a preocupação de natureza ambiental, ser objeto de toda a sociedade, incluindo os detentores do poder político e econômico, num trabalho integrado com as ONGs.

Ainda hoje, fala-se comumente em alternativas exclusivamente tecnológicas e/ou de gestão para resolver os problemas de produção/desenvolvimento sustentável, como se a gestão dos recursos naturais fosse possível fora de um contexto histórico e sócio-político determinado. Segundo Campos, a mídia convencional está vinculada comercialmente aos interesses dos anunciantes, sejam eles ligados ao Estado ou a grandes corporações, o que impede uma abordagem crítica sobre o padrão de produção e/ou consumo, com trágicas implicações ao meio ambiente. (CAMPOS, 2006)

Necessário salientar que, com relação ao modo de produção, muito pouco tem sido modificado, o que de fato se vê é a grande expansão de áreas agrícolas sobre as florestas, a construção de hidroelétricas gerando grandes impactos ambientais, o uso abusivo de agrotóxicos, a falta de planejamento urbano e de tratamento de efluentes domésticos e industriais que são jogados diretamente nos recursos hídricos, a disposição inadequada dos resíduos sólidos, o desmatamento e tantos outros agravos que deixam de ser sistematicamente abordados pela mídia ou quando são, padecem de uma análise imparcial de causa e efeito.

As ONGs ambientalistas se posicionam diante desse debate buscando ações com base numa racionalidade instrumental. Contudo, a baixa articulação entre os diferentes atores sociais envolvidos na promoção do pensamento ambientalista (órgãos públicos, associações de base, ONGs, sindicatos) acarreta uma pulverização e fragmentação de iniciativas e não contribui para a materialização de intervenções sistematizadas e positivas, influenciadoras e formadoras, não só de opinião pública, mas de ações transformadoras.

Outro problema refere-se à pouca participação do cidadão e do militante na vida das entidades, causada pela dinâmica de funcionamento das ONGs e/ou pela inércia da comunidade, podendo gerar a consolidação de um perfil personificado em torno de um ou de poucos líderes que sustentam posições pessoais e não necessariamente do coletivo institucional que representam.

As ONGs têm percebido esta lacuna e procuram nos espaços democráticos disponibilizados e/ou conquistados, Conselhos, Comitês e outros, ampliar sua atuação, reunir pessoas e lideranças para consolidação da democracia participativa, que até pode estar garantida institucionalmente, mas que tem que ser exercida para ser efetiva. As ONGs ambientalistas procuram se credenciar para a proteção,

conservação ou desenvolvimento local, considerando um dado ecossistema ou conjunto de ecossistemas específicos, mas nem sempre são bem sucedidas.

Neste início de século, temos vivenciado alguns agravos ambientais irreversíveis, com a extinção de algumas espécies de nossa fauna e flora e a degradação de ecossistemas, com alterações climáticas e tantas outras degradações ambientais. Assim, a atuação de todos os segmentos representativos da sociedade se faz necessária, cada cidadão é importante na luta pela preservação do planeta e, talvez correndo o risco de superestimar a eficácia de suas ações, parto do princípio de que as ONGs podem ser um dos caminhos que acenam com reais possibilidades de intervir nas práticas institucionais e corporativistas que provocam lesão ao meio ambiente, seja mobilizando grupos e pessoas, seja representando a comunidade em instâncias privilegiadas, como fóruns, Conselhos, Comitês e demais espaços de participação.

Tomando como princípio que as ONGs, em nome de uma parceria não eliminam as contradições da sociedade capitalista, apresenta-se a discussão das propostas e ações das ONGs selecionadas como elemento de estudo. Tais considerações não podem ser generalizadas, sem a análise, em profundidade, da concepção, da trajetória e das práticas das ONGs objeto de reflexão desta investigação.

### **Democracia participativa: as ONGs ampliam sua atuação**

O texto de 1988 prevê, além dos direitos individuais pertinentes à determinada classe ou categoria social, também os direitos coletivos e difusos que se referem a todos e a cada um, neles incluídos o direito ao meio ambiente, conforme art. 225 da Magna Carta, em destaque, que consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e assegura aos cidadãos o dever de atuar em sua defesa.

*"Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."*

A Carta Magna possibilitou a atuação efetiva da sociedade na definição das estratégias do país, baseada em um novo modelo de democracia participativa, não somente enquanto representação legal dos indivíduos nos Poderes Legislativo e Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio de eleições diretas (Democracia representativa).

Para garantia da proteção do meio ambiente, pela sua natureza difusa, enquanto direito de todos, foi assegurado ao cidadão, individualmente ou através de organizações legitimadas para este fim, mecanismos de preservação e defesa do

meio ambiente, bem como direito à informação e à participação na elaboração das políticas públicas ambientais, através de procedimentos judiciais, legislativos e administrativos.

De tal forma, que esta atuação participativa dos atores sociais, garantida na Constituição Federal, possa impulsionar o estabelecimento de autonomia social e política, garantidora de medidas que produzam políticas públicas com vistas a melhorias sócio-ambientais e, embora adotada em grande parte dos organismos internacionais, ainda assim, vozes contestam este paradigma, condição esta especialmente preocupante pelo desastre ambiental que se projeta, caso não haja a adoção de uma nova ética mundial com mudança no modelo de desenvolvimento vigente. Assim, a democracia participativa deverá estar bastante fortalecida para que possa se contrapor aos interesses corporativos e de grupos de interesse.

Edis Milaré, assim se manifesta acerca da participação da sociedade civil: "reforçaram-se os canais de diálogo ante a convicção de que os cidadãos, com amplos conhecimentos de sua realidade e com acesso à informação, têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas decisões que lhe interessam diretamente". (MILARÉ, 1992, p.83).

Na Constituição de 1988, os mecanismos de participação e de representação institucionalizaram-se e os órgãos com esta finalidade passam de espaços de consulta a espaços normativos e deliberativos, definindo parâmetros e políticas públicas. Com a Constituição de 1988, a participação da sociedade civil na gestão dos recursos passa a ser um preceito fundamental que deve nortear todas as políticas públicas para o setor.

Sobre o princípio da participação encampado pela Constituição de 1988, Rodrigues assim se posiciona.

"O princípio da participação constitui um dos postulados fundamentais do Direito Ambiental. Embora ainda pouco difundido em nosso país, a verdade é que tal postulado se apresenta na atualidade como sendo uma das principais armas, senão a mais eficiente e promissora, na luta por um ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, é um princípio cujas diretrizes atuam esperando um resultado a longo prazo, porém com a vantagem inescusável de atacarem as bases dos problemas ambientais: a consciência ambiental. Isso faz desse postulado algo extremamente sólido e com perspectivas altamente promissoras em relação ao meio ambiente". (RODRIGUES, 2002, p. 255).

Como exemplo de participação dos cidadãos, na tutela jurídica do meio ambiente, podemos citar: a possibilidade de participação pública na elaboração de leis referentes ao meio ambiente através da iniciativa popular de leis, art. 61, caput e §2.º da

Constituição Federal de 1988, na realização de referendo sobre leis, art. 14, II da Constituição Federal de 1988, assim como na atuação de atores sociais nas estruturas de conselhos e órgãos colegiados com poderes normativos e deliberativos; na formulação e execução de políticas ambientais, por representação em órgãos colegiados e, do mesmo modo, atuando junto às instituições públicas e privadas nos diversos procedimentos administrativos que tratam das temáticas ambientais e, ainda, no direito de ingressar com pedido de tutela jurisdicional para defesa do meio ambiente, os quais poderão ser exercidos individualmente ou através de organizações legalmente constituídas, enquanto procedimentos relativos às políticas ambientais.

No entanto, apesar do grande avanço na temática do meio ambiente contemplada no texto constitucional, para prover os cidadãos de prerrogativas jurídicas, administrativas e legislativas, esta efetivação se vincula a contextos históricos, socioeconômicos, políticos e culturais que muitas vezes não permitem que o que está escrito possa ganhar as ruas e se tornar uma prática de cidadania, quer pela desinformação, por pressão ou necessidade de se manter no mercado de trabalho, onde muitas vezes não são observadas práticas de desenvolvimento sustentável que não comprometam o meio ambiente.

Como já referido, o número de ONGs identificadas na UGRHI 15 é ínfimo, se considerarmos que esta Unidade de Gerenciamento Hídrico é composta de 66 municípios. Frente a esta evidência é de se esperar que, apesar da composição Tripartite, prevista na lei, há uma notória disparidade na representação desses segmentos, havendo a necessidade de esforços para a consolidação de práticas participativas nesse nível regional, com o fortalecimento das entidades e o envolvimento de novos atores sociais para possibilitar o enfrentamento da problemática ambiental local.

Neste estudo serão focalizadas as ONGs que conduzem à gestão descentralizada e participativa, especialmente, referente ao CONSEMA e ao Comitê de Bacia dos rios Turvo e Grande, espaços nos quais as ONGs ganham legitimidade, que não se traduz necessariamente, na execução de projetos.

## **Do CONSEMA**

A criação do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA se deu no período em que o país vivia avidamente sua redemocratização. Em São Paulo, a criação do CONSEMA foi alavancada por importantes agravos ambientais, tais como o desmatamento da Floresta Atlântica e a poluição da cidade de Cubatão. Neste município, o nascimento de crianças anencéfalas acendeu a "luz vermelha" que fez despertar a população para a temática ambiental enquanto condição essencial de sobrevivência. As frentes sociais se juntaram exigindo maior participação na elaboração de políticas públicas.

Assim, o CONSEMA foi criado pelo Decreto n.º 20.903, de 26 de abril de

1983, pelo então governador André Franco Montoro e, hoje integra a Secretaria de Estado do Meio Ambiente tendo sido uma referência para sua formação, em 1986.

Importante colegiado deliberativo, o CONSEMA contempla a participação de 36 membros, sendo metade de representantes do Estado e metade da sociedade civil, representando organizações não-governamentais, federação de trabalhadores, do setor produtivo e universidades. Do total de representantes da sociedade civil, atualmente, 6 representam entidades ambientais, sendo 2 representantes do litoral, 2 da capital e 2 do interior. Sua estrutura é formada pelo Plenário, pelas Câmaras Técnicas e pelas Comissões Especiais.

As atribuições do CONSEMA vão da proposição, acompanhamento e avaliação da política ambiental, no que se refere à preservação, conservação, recuperação e defesa do meio ambiente, passando pelo estabelecimento de normas e padrões ambientais, até a apreciação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA – e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – para licenciamento ambiental de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas de significativo potencial de degradação ou poluição.

O CONSEMA é um fórum democrático de discussão dos problemas ambientais e instância catalizadora de demandas e de proposições de medidas que aprimoram a gestão ambiental do Estado, sendo palco de encontro do Estado com os segmentos organizados da sociedade.

Nesse sentido, foi levado ao CONSEMA, através da ONG ANGICO, a situação dos trabalhadores rurais que atuam nas monoculturas da cidade de Cajobi e região, por apresentarem um número elevado de casos de câncer devido ao uso inadequado de agrotóxicos. A investigação realizada pelo CONSEMA comprovou a veracidade da denúncia, resultando na Deliberação CONSEMA 20/2006 que aprovou o relatório "Contaminação Ambiental e Intoxicação Humana por Agrotóxicos no Município de Cajobi", de 06/06/2006, e a Minuta de Decreto que cria o Comitê Permanente para avaliação integrada e aprimoramento de procedimentos relacionados a agrotóxicos no Estado de São Paulo, que até a presente data não foi sancionado. Situação que demonstra o pouco interesse político de inserir problemas ambientais – no caso contaminação por agrotóxicos – na agenda pública institucional.

Da mesma forma, a ANGICO ofereceu denúncia junto à Procuradoria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, através de sua representatividade junto ao CONSEMA, referente à mortandade de peixes no rio São Domingos<sup>2</sup>, onde aparece como interessados: Angico Organização Não Governamental e CETESB de São

<sup>2</sup>Protocolo nº 99.560/07 1 Vol. -0 Apensos/Anexos n.º de Origem: 195/04, São José do Rio Preto. Disponível em <[www.midia.apmp.com.br/diversos/do07/ago/do280807.doc](http://www.midia.apmp.com.br/diversos/do07/ago/do280807.doc)>, acessado em janeiro de 2008.

José do Rio Preto, tendo como assunto: Apurar Eventual Dano Ao Meio Ambiente Referente à Mortandade de Peixes nos Rios São Domingos e Turvo – 1. Após o recebimento da denúncia, o Procurador do Estado determinou que a 4.ª Promotoria de São José do Rio Preto assumisse o acompanhamento do referido caso.

Sobre este processo, o presidente da ONG nos informou que foi arquivado, no final de 2007, sem que ninguém fosse responsabilizado, posto que não foi possível a identificação da causa da mortandade dos peixes. Aparente paradoxo!!!

### **Do Comitê de Bacia Hidrográfica**

Antes do texto constitucional de 1988, a principal legislação sobre a água e os recursos hídricos foi, dentre outras, o chamado Código das Águas<sup>3</sup> de 1934. A partir da nova Constituição de 1988 e da lei 9.433/97<sup>4</sup>, conhecida como a Lei das Águas, é que o Estado brasileiro inicia a formulação de uma Política Nacional de Recursos Hídricos, que tem como instrumentos de atuação, dentre outros, a gestão descentralizada dos recursos hídricos com a participação da comunidade, usuários e do Poder Público.

No entanto, desde 1989, a Constituição Estadual de São Paulo já havia assimilado novos conceitos à temática dos recursos hídricos: o uso racional da água e a prioridade para abastecimento público; a adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos, sendo instituído pela Lei n.º 7.663/1991 o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SIGRH.

A Lei 7.663/91 estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, prevendo um modelo de gestão integrado, participativo e descentralizado, com a criação dos Comitês de Bacia, órgãos colegiados, consultivos e deliberativos com uma composição Tripartite, ou seja, com participação do Estado, municípios e sociedade civil, na qual estão as ONGs, que se reúnem para discutir problemas decorrentes dos diversos usos dos recursos hídricos, sugerindo soluções e definindo ações para preservação da quantidade e qualidade das águas, além de indicar os responsáveis pelas intervenções.

Segundo a legislação apontada, cabe aos Comitês, no âmbito da respectiva bacia, as seguintes atribuições, dentre outras: propor planos e programas para utilização

<sup>3</sup>Decreto n.º 24.643, de julho de 1934.

<sup>4</sup>Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

dos recursos hídricos, decidir os conflitos entre usuários, atuando como primeira instância de decisão, deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, estabelecer critérios e normas sobre a cobrança de uso das águas, estabelecer o rateio de custos de uso múltiplo dos recursos hídricos, criar subcomitês de bacia hidrográfica, a partir de propostas de usuários e de entidades da sociedade civil.

Inicialmente foram criados dois comitês de Bacias em áreas críticas: os da Bacia dos Rios Piracicaba/Capivari/Jundiá (57 municípios), instalado em novembro de 1993; e o da Bacia do Alto Tietê, na região metropolitana de São Paulo (34 municípios), em dezembro de 1994. Na seqüência, o Plano Estadual de Recursos Hídricos 1994/1995 definiu as atuais 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHIs, nas quais, sucessivamente, foi realizado o trabalho de formação dos Comitês de Bacia Hidrográficas, neles incluídos o Comitê da Bacia do Turvo Grande – CBH-TG, espaço escolhido para a presente investigação.

Participam no CBH-TG duas ONGs objeto deste estudo, ANGICO e Pé da Serra, enquanto representantes da sociedade civil, juntamente com os outros dois segmentos: Estado e Municípios, definindo, por votação, as ações necessárias para o aproveitamento e controle dos Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica e deliberando sobre a aplicação dos Recursos Financeiros provenientes do FEHIDRO – Fundo Estadual de Recursos Hídricos destinados à Bacia Hidrográfica com vistas à utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica. São também responsáveis por aprovar as propostas da respectiva bacia hidrográfica para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH e suas atualizações, além da cobrança pelo uso da água a ser implantado.

Através desta participação junto ao Comitê da Bacia Hidrográfica dos rios Turvo e Grande, na qual o Presidente da ANGICO é titular e integra a Câmara Técnica de Gestão de Uso Múltiplo do Recurso Hídrico e Água Subterrânea, foi estudada a problemática do Córrego Ribeirão de Avanhandava que, pelo uso excessivo na agricultura, estava secando. Assim, por apresentar a soma das vazões captadas superior a 50% da vazão de referência, foi declarada crítica<sup>5</sup> e submetida ao regime especial de gerenciamento, nos termos do artigo 14, da Lei Estadual 9.034/94, conforme entrevista do Presidente da ANGICO abaixo transcrita.

"Estamos tentando agora, fazer com que esta região nossa, que é conhecida dentro do Comitê como Sub Bacia do Alto Turvo e Cachoeirinha, tentando uma resolução que transforma esta nossa Sub Bacia em Bacia crítica, nós conseguimos num Córrego aqui em Monte Azul, nosso Ribeirão de Avanhandava, nós conseguimos esta resolução. Quando a gente conseguir, aí toda demanda de água

<sup>5</sup>Deliberação CBH-TG nº 103/2004 de 15/12/2004.

vai ser controlada pelo DAEE, que vai formar um tipo de consórcio de usuários de água, por exemplo, cada cidadão vai poder usar a água por um período, não do jeito que o pessoal está usando a água aí, pois está secando os rios. A demanda é muito grande e a oferta é pouca e o equipamento que eles usam na agricultura são obsoletos, chegam a desperdiçar 70% da água que eles tiram do córrego, água que eles não aproveitam, que se perde no caminho". (entrevista com o presidente da ANGICO, fevereiro de 2008).

Nesta condição, ANGICO e Pé da Serra participaram do levantamento de dados ambientais, junto ao CBH-TG, para elaboração do Relatório ZERO e Relatório UM, que tratam do diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos e estabelecimento de diretrizes técnicas para a elaboração do Plano da Bacia Hidrográfica dos rios Turvo e Grande.

No rol de entidades da sociedade civil, previsto no artigo 24, inciso III da Lei 7.663/91, estão incluídas as universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, os usuários das águas, representados por entidades associativas, associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias e outras associações não governamentais, de onde se infere que na composição destes órgãos, o que se verifica é a predominância dos representantes do Governo. Neste sentido, a fala do Professor Paulo Affonso Leme Machado "para que não se destrua a gestão participativa e nem se torne a mesma ineficaz será preciso que o controle social encontre meios de contínua e organizada informação" (MACHADO, 2002, p.37).

Apesar da previsão e da efetivação da gestão tripartite no Comitê, algumas manifestações alegam que os representantes da sociedade civil, eventualmente, não representam os anseios da população e que os grupos de maior pressão impõem seus interesses corporativos. No entanto, esta prática descentralizada aliada à participação dos diversos segmentos públicos e da sociedade civil organizada, constitui um instrumento importante para a democratização das políticas públicas, devendo ser preservada e, até mesmo, fortalecida, através da capacitação da sociedade civil e maior divulgação à população para que passem a integrar estes espaços.

### **Atores sociais ambientais: as organizações não-governamentais em estudo, desafios e perspectivas**

Diversos têm sido os trabalhos sobre as ONGs, especialmente, as de abrangência e visibilidade nacionais e/ou transnacionais. Neste artigo, nosso objetivo foi compreender e analisar a eficácia da atuação ambiental das ONGs ambientais regionais que estão inseridas na região da UGRHI 15 e suas relações com os demais atores

que militam nesse campo interativo.

Na fala de Lima, o que se espera das ONGs abrange tantas e diferentes frentes "que nem sempre correspondem ao que efetivamente fazem ou são capazes de fazer. (...) A verdade é que pouco ainda se conhece sobre os limites e a potencialidade das ONGs. O que se sabe é que elas não devem ser confundidas com as formas tradicionais de participação ou de organização política em torno de um foco coletivo de interesse" (LIMA, 2002, p.185).

Em concordância com este pensamento, acrescento que as iniciativas das ONGs, para que se tomem efetivas, dependem da interação de outros atores sociais, primeiro e segundo setor, respectivamente, estado e mercado, bem como da sociedade civil. Todavia, ressalto que as formas de participação das ONGs tiveram sua definição conceitual ampliada, ora à frente de reivindicações, por vezes parceiras em projetos e prestações de serviço de interesse social, em outras nem tanto, ícones para alguns, perdulária para outros. Apesar das dificuldades, a existência das ONGs é fato e pode fazer diferença em contraponto à ideologias e grupos dominantes que buscam fazer valer os seus interesses em detrimento do interesse sócio-ambiental.

Porém, com tantas variáveis no tamanho, no tipo de atividade, na ideologia, nos recursos financeiros, na estrutura e outras, como identificar nesta imensa gama de entidades, aquelas que se mantêm autônomas e voltadas para a defesa/promoção de interesses sociais e da prestação de serviço, mas observando um compromisso com a democracia participativa e a construção da cidadania?

Sem o apoio da mídia e de grandes financiadores, tais como o Banco Mundial e outros, como se dá a atuação das ONGs regionais em estudo e de que maneira suas práticas contribuem para transformar o espaço em que estão inseridas? No percurso da pesquisa, algumas pistas e ações concretas nos permitem compreender a atuação destas entidades, como veremos na seqüência deste artigo.

### **Perfil das ONGs: expressões de resistência e de utopia**

O primeiro dado sobre as ONGs que o estudo aponta é o número reduzido de Organizações Não Governamentais ambientais que atua na região da Bacia Hidrográfica do Turvo Grande, pois para uma UGRHI com 64 municípios, trabalhamos com 3 ONGs. De comum entre elas, identificamos o tempo de constituição recente, precariedade financeira, ativismo e voluntariado. A pesquisa realizada demonstra, ainda, que estas ONGs têm de 2 a 7 anos, portanto sua constituição é recente, todavia por terem mais de 1 ano estão qualificadas para a maioria das concorrências em projetos ambientais financiados pelo governo e organismos internacionais, bem como, habilitadas para propositura de ação popular em defesa do meio ambiente e outros, nos termos do Artigo 5.º, LXXIII da

Constituição Federal.

Apenas uma ONG tem sede própria, as demais dividem espaço em locais de trabalho dos ativistas, quando não em suas próprias residências. A totalidade das ONGs não tem funcionários, sendo constituídas por ativistas, sócios e/ou voluntários que respondem por todo tipo de compromisso/participação/ação desenvolvida e, como todos exercem outras atividades, o tempo dedicado à ONG é curto.

O local de atuação destas ONGs tem sido nos municípios sede e na região da Bacia Hidrográfica dos rios Turvo e Grande e os efeitos de suas ações, enquanto ONGs ambientais regionais, têm sido significativos, embora muitas vezes sem grande visibilidade e aplicabilidade imediata.

Um entrave notório dentre as ONGs, objeto deste estudo é a falta de verba para desenvolvimento de suas ações, apenas uma ONG tem financiamento da FEHIDRO, as demais têm suas ações bancadas pelos ativistas e/ou simpatizantes, através de doação de mudas de árvores nativas, confecção de impressos e outros para divulgação de seus trabalhos e campanhas de educação ambiental.

A participação no Comitê e outras instâncias privilegiadas contribui, também, para uma atualização informal e troca de experiências entre as ONGs. Em alguns casos seus dirigentes têm procurado formação profissional bancada por eles mesmos para subsidiar as suas ações ambientalistas em cursos de graduação em meio ambiente, como é o caso da ANGICO, cursos de qualificação em meio ambiente por intermédio de outras ONGs, tais como CAP Net e CEPAM, respectivamente, ANGICO e APV e, no caso da Pé da Serra, integrando o CESCAR, como forma de construção de saberes e aprendizados ambientais.

Os problemas ambientais mais citados pelos dirigentes das ONGs, em seu território de atuação, são erosão, falta de mata ciliar, baixo índice de mata nativa, baixa disponibilidade hídrica, lixo (aterro não controlado), alta captação e desperdício de água na irrigação, solo em processo de desertificação, desaparecimento de fauna, alto índice de mortalidade por câncer, intoxicação por agrotóxicos, assoreamento dos rios, falta de conscientização, falta de ações de preservação ambiental, poluição visual, poluição da água, poluição do ar (queimadas). Os problemas ambientais citados pela maioria dos dirigentes se aproximam das conclusões do Relatório ZERO (IPT, 1999), o que se justifica pela participação da ANGICO e Pé da Serra no levantamento e consolidação dos dados apurados neste documento.

As frentes de atuação mais citadas pelas ONGs são educação ambiental, reflorestamento, revegetação de mata ciliar e nascentes, resíduos sólidos e políticas públicas junto ao CONSEMA e CBH-TG.

Na fala de seus dirigentes, o aspecto ambiental positivo, no seu território de atuação, é a parte do meio ambiente ainda preservada (reserva florestal no planalto

de Monte Alto) e criação das ONGs. Os aspectos negativos são o avanço do plantio de cana de açúcar, a falta de apoio político para as ONGs locais/regionais, a inadequada disposição dos resíduos sólidos (aterro não controlado) e loteamentos irregulares que avançam na mata nativa, os quais são produtos da desordenada política de planejamento e uso do solo.

Relativamente à atuação jurisdicional (propositura de ação), a totalidade das ONGs respondeu não ter ingressado com nenhuma ação judicial, todavia algumas referiram ter feito denúncia ao Ministério Público pois, segundo seus dirigentes, a exposição de seu olhar sobre as questões ambientais, nem sempre é vista de forma favorável pelo poder constituído e até mesmo pela população, o que não favorece as atividades das ONGs que, com frequência, são bastante observadas e até questionadas por sua postura crítica.

### **Considerações finais**

A atuação das ONGs ambientais regionais apresenta evidências de que é possível a superação/mitigação dos agravos ambientais, apesar da enorme diferenciação que caracteriza o universo das ONGs ambientais, objeto deste estudo, quanto ao tamanho, montante de recursos financeiros e humanos disponíveis, estrutura organizacional e abrangência de suas ações, se comparadas às ONGs transnacionais e observado seu pequeno número junto ao espaço geográfico investigado, ainda assim, elas têm desempenhado o papel de protagonistas nos processos de transformação social.

Ocupando espaços políticos de participação da sociedade civil, dentre outros, na composição Tripartite nos Comitês, Conselhos e outros órgãos de gestão ambiental, validados nos termos da Lei 7.663/1991 e normas constitucionais, as ONGs exercem a cidadania nas questões relativas ao meio ambiente, incluindo o gerenciamento dos recursos hídricos e a gestão ambiental, dividindo a responsabilidade desta atuação com as entidades governamentais.

A atuação das ONGs no CBH TG pode parecer invisível, posto que em alguns casos ela não se dá intencionalmente através da proposta de financiamento de projetos ambientais, mas, na realidade, a opção é por uma atuação crítica. Pontos de debate e/ou sugestões são levados para serem pautas das reuniões do Comitê ou objeto de sua reflexão/ação através de votação nas plenárias e câmaras técnicas, tomando decisões que contemplam o desenvolvimento aliado à proteção ambiental juntamente com os segmentos do Estado e Municípios, baseando-se nas potencialidades da região no que diz respeito à disponibilidade dos recursos hídricos, relacionada à sua utilização, à degradação a que estão submetidos e à conservação do meio ambiente.

Por esta razão, na relação dos projetos iniciados, executados ou em andamento pelo comitê, não há referência explícita à atuação das ONGs. Há, no caso da Angico, uma escolha deliberada por não apresentar projetos de intervenção e submetê-los à

apreciação de órgãos públicos para financiamento, diferentemente de outras ONGs que ainda estão tentando viabilizar a aprovação de um projeto, geralmente pendente por falta de contrapartida.

A interação das ONGs no CONSEMA, no Comitê de Bacia do Turvo Grande e demais instâncias colegiadas e/ou de ensino e pesquisa, como é o caso do CESCAR tem potencializado as ações das ONGs regionais. No entanto, a previsão legal da participação da sociedade civil nas instâncias privilegiadas dos Comitês, Conselhos e outros colegiados não é suficiente para o enfrentamento das pressões e para afastar decisões que são tomadas por grupos de interesses, devendo ser efetiva, enquanto representatividade e comunicação de conhecimento, como forma de avaliar a democracia participativa. De modo geral, poucos se interessam pelo que não conhecem, esta falta de informação sobre as questões do meio ambiente, democracia participativa e outras, afasta eventuais interessados na participação em Comitês, Conselhos e/ou Fóruns e não contribui para o engajamento de novos atores.

A ação das ONGs é muitas vezes inviabilizada pelo jogo de interesses que movimenta os bastidores da questão ambiental. Pressões de empresários, falta de vontade política dos governantes em romper com a cultura do favor levada adiante em relação aos grandes interesses fazem parte do circuito de inibições que muitas vezes dificultam as ações das ONGs.

Do mesmo modo, a lentidão do Judiciário também contribui para a ineficácia da justiça ambiental. O arcabouço jurídico, que na legislação brasileira é bastante avançado, poderia ser um importante instrumento de luta a ser utilizado pelas ONGs, situação esta que contribuiria para a defesa do meio ambiente, no entanto, não é o que se observa nas ONGs regionais investigadas que, constituídas há mais de um ano, fato que lhes assegura a condição de pleitear jurisdicionalmente a tutela ambiental por meio de ação civil pública e outras ações coletivas, preferem no entanto, fazer a denúncia ao Ministério Público, por medo de exposição frente ao poder de mando e econômico dos infratores, notadamente poder público, grandes latifundiários e empresários, bem como pela condição de hipossuficiência econômica destas entidades, que não podem arcar com as despesas processuais e honorários advocatícios.

Por outro lado, as denúncias formuladas nem sempre se concretizam em uma apuração efetiva dos fatos, perdendo-se em demorados trâmites processuais. No entanto, mesmo nos casos em que houve a penalização da empresa infratora, as imposições – tais como reflorestamento, correção técnica em motores, etc – não geraram, efetivamente, uma mudança de condutas e sim medidas paliativas e isoladas.

Não foi possível identificar neste trabalho as razões das diferentes finalizações para o mesmo tipo de situação – agravo ambiental x denúncia x atuação do Ministério Público e Judiciária, posto que envolvem diversos e múltiplos atores e cenários, em



diferentes situações fáticas, mas acena com uma possível fragilidade dos caminhos jurisdicionais para a solução dos embates que envolvem o meio ambiente.

O mesmo se dá nas instâncias administrativas, posto que os Conselhos e Comitês são, também, espaços privilegiados para a solução de problemas ambientais identificados em sede de suas bacias hidrográficas, e a prevalência dos agravos ambientais indica a descontinuidade da ação dos órgãos públicos. Tal situação, verificada em diversas ocorrências, gera fiscalizações insuficientes, acarretando o uso abusivo dos recursos hídricos e outras degradações ambientais.

Do mesmo modo, até hoje, a lei que cria o comitê permanente para avaliação e aprimoramento de procedimentos relacionados a agrotóxicos, após denúncia feita pela ONG Angico junto ao CONSEMA referente à contaminação de trabalhadores rurais por agrotóxicos, aguarda a iniciativa do Poder Executivo para ser sancionada. Situação que nos permite reiterar que no sistema de controles e de poderes instituídos, a má vontade tem uma concreta explicação. Neste caso, os grupos que dominam o mercado de agrotóxicos não se sentem ameaçados e nem comprometidos a mudar sua rota de atuação por terem suporte na inércia do aparato institucional.

Ainda a respeito da atuação do poder público, pode ser referida a investida recente do Governador do Estado de São Paulo em criar o Instituto Paulista das Águas que passaria a assumir a gestão dos recursos hídricos, o que esvaziaria a atuação da sociedade civil e da representação tripartite existente nos Comitês de Bacia. O movimento de resistência à tal iniciativa pelas ONGs e sociedade civil – no qual a ANGICO teve papel diferenciado, juntamente com outras entidades – com manifestações na imprensa, no envio de moções à Secretaria Estadual do Meio Ambiente veio frear, momentaneamente, a criação deste órgão, um exemplo vivo de que os poderes públicos não têm, como pauta prioritária a busca de melhores soluções para a gestão ambiental, o que reforça a importância da atuação, por vezes descontínua e fragmentada, das ONGs.

A parceria com ONGs de amplitude nacional tem aberto caminhos para que as entidades locais concretizem ações de recuperação ambiental. Assim, a ONG Associação Ecológica Pé da Serra, por ter recebido mudas nativas da ONG SOS Mata Atlântica pode promover a reparação ambiental de áreas desmatadas e ampliar, ainda que lentamente, o circuito proposto de conscientização e recuperação ambiental.

Através de sua atuação, as ONGs ambientais regionais têm possibilitado práticas transformadoras e de co-responsabilidade no exercício da cidadania, em defesa do meio ambiente, atuando na educação, recuperação e conservação ambiental. Com o desenvolvimento dessas ações as ONGs interagem com a sociedade, mobilizam pessoas, produzem conhecimento. A interação destes saberes, popular e técnico-científico propicia condições de troca mútua de conhecimentos, otimizando a transformação de práticas sociais e ambientais que contribuem para defesa do meio

ambiente, num esforço para reverter à degradação ambiental sofrida e visando práticas de sustentabilidade dos recursos naturais.

Portanto, analisando as experiências das ONGs ANGICO, APV e Pé da Serra pode-se considerar que de diferentes formas, explícitas ou não, as ONGs podem ser consideradas grupos de pressão, pressão esta que não se traduz necessariamente em grandes transformações, mas tem efeito no processo difícil e desafiante de conscientização ambiental e de possíveis soluções na busca do equilíbrio ambiental.

#### **Referências bibliográficas:**

ALVES, V.R. **Estado e ONGs na Promoção do Desenvolvimento Sustentável: uma análise da parceria entre o Ministério do Meio ambiente e as ONGs na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA): 1989-2001.** 2004. Dissertação (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Campinas, 2004.

CAMPOS, P.C. **Mídia e a consciência da sustentabilidade.** 2006. Dissertação. (Doutorado em Jornalismo) - Universidade de São Paulo, 2006.

FURRIELA, R.B. **Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente.** São Paulo: ANNABLUME, 2002.

LIMA, S.M.F. **ONGs - Uma investigação sobre sua natureza.** 2002. Dissertação (Doutorado em Educação) - UNICAMP, Campinas, 2002.

MACHADO, P.A.L. **Recursos Hídricos - Direito Brasileiro e Internacional.** São Paulo: Malheiros, 2002.

MILARÉ, Édis. A participação comunitária na tutela do meio ambiente. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v.317, p. 83, 1992.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, S. C. **ONGs a Utopia da Sustentabilidade: o caso da Associação de Agricultura Orgânica.** 2001. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – UNESP, Araraquara, 2001.

PIGNATTI, M.G. **As ONGs e a política ambiental nos anos 90: um olhar**

sobre Mato Grosso. São Paulo: Annablume, 2005.

RODRIGUES, M.A. **Instituições de Direito Ambiental**: parte geral. São Paulo: Max Limonad, 2002. v.2.

**Title:**

**REGIONAL ENVIRONMENTAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS: BETWEEN RESISTANCE AND UTOPIA, SOME REFLECTIONS.**

**Abstract:**

*This paper has as its main objective the comprehension and analysis of the environmental action effectiveness of Non-Governmental Organizations (NGOs) which are inserted in the region of the Hydrographic Basins of rivers "Turvo" and "Grande", and their relation with the others who act in this interactive field in order to understand what is being built in these regions considering the environmental issue. Material and Methodology: direct research in the selected NGOs and bibliographic review: NGOs, environmental legislation and participative democracy. Results: Participation in the survey data for the diagnosis of the current situation of hydric resource and the establishment of guidelines for the Plan of Hydrographic Basins of "Turvo" and "Grande" – Report Zero and in the Basins of "Turvo" and "Grande" Committee, actions in Environmental Education and reforestation/revegetation of part of the riparian forest and the protection of water sources. Conclusion: The environmental NGOs have played the protagonist role in the process of social transformation, with representativeness and competence to add people, institutions and resources to defend environment. Their acts show evidences that it's possible to overcome the environmental damages and they contribute to a reflection about the environment, means of organization and popular participation. The NGOs actions are often blocked by the game of interests that feeds the backstage of environmental matter. Business people pressure, lack of political will from the politicians to break the favor culture that was taken forward in relation to big interests; all these factors take part in the inhibition circuit that hinders the NGOs acts many times.*

**Keywords:** NGOs, Environment, Participative Democracy.